

美国贸易代表办公室
总统行政办公室

对301条款调查所采取行动的四年期审查：
中国与技术转让、知识产权和创新相关的行为、政策
和做法

执行摘要



2024年5月14日

执行摘要

(参考译文)

2022年5月5日，美国贸易代表¹开始对2018年7月6日和2018年8月23日根据经修订的1974年的《贸易法》301条款采取的行动进行法定审查²。本报告总结了贸易代表对法定审查中三个法定要素的调查结果：（1）301条款行动的有效性，其形式是对美国从中国进口的商品征收关税，以实现301条款的目标，例如消除与技术转让、知识产权和创新相关的中国的行为、政策和做法³；（2）为实现这些目标可以采取的其他行动的有效性；（3）此类行动对美国的影响，包括对美国消费者的影响。本报告就这三个法定要素提出了以下调查结果：

- 301条款行动有效地鼓励了中国采取措施消除其一些与技术转让相关的行为、政策和做法，并减少了美国个人和企业受到这些与技术转让相关的行为、政策以及做法的影响。
- 中国尚未消除许多与技术转让相关的行为、政策和做法，这些行为、政策和做法继续给美国商业带来负担或限制。中国政府没有寻求根本性改革，而是坚持甚至变得更加激进，特别是通过网络入侵和网络盗窃，企图获取和吸收外国技术，这使美国商业负担或者受限更甚。
- 经济分析普遍发现，关税对美国总体经济福利产生负面影响甚微，对最直接受关税影响的十个行业的美国生产产生了积极影响，对整个经济的价格和就业的影响微乎其微。
 - 对美国的负面影响特别是与中国对美国出口产品征收报复性关税有关。
 - 至关重要的是，这些分析将关税行动视为孤立的政策措施，没有考虑可能加强或削弱关税影响的政策环境。
- 包括美国国际贸易委员会发布的美国政府的主要分析普遍发现，301条款关税有助于减少美国从中国的商品进口，增加从其他来源（包括美国盟友和合作伙伴）的进口，从而有可能支持了美国供应链的多元化和韧性。

下面将更详细地解释这些调查结果。

¹ 通篇称为“贸易代表”。

² 通篇称为“301条款行动”。

³ 全文称为“技术转让相关行为、政策和做法”。

301条款行动引发中国技术转让相关行为、政策和做法的变化

正如2018年3月22日发布的《关于中国根据1974年的《贸易法》301条款对中国相关技术转让、知识产权和创新的行为、政策和做法进行调查的调查结果》中详细介绍的那样，贸易代表此前确定中国采取了一系列不合理或歧视性的、给美国商业带来负担或限制的与技术转让相关的行为、政策和做法：

1. 中国利用种种对外资所有权的限制，例如合资要求和外资股权限制，以及各种行政审查和许可流程，要求或迫使美国公司转让技术。
2. 中国的技术监管制度迫使寻求向中国实体授予技术许可的美国公司必须按照有利于中国接受方的非市场为基础的条款授予技术许可。
3. 中国指导并不公平地促进了中国公司对美国公司和资产进行系统性投资和收购，以便获得尖端技术和知识产权，并促成向中国公司的技术转让。
4. 中国进行并支持未经授权入侵美国公司的电脑网络并从中盗窃，以获取其知识产权，包括商业秘密和保密商业信息。

在本次法定审查中，贸易代表根据现有证据发现，301条款关税鼓励了中国采取措施，消除其中一些与技术转让相关的行为、政策和做法。一些关键领域的变化包括根据2020年1月签署的《美利坚合众国政府和中华人民共和国政府经济贸易协议》（《中美经贸协议》）进行的多项改变。最突出的是，涉及技术转让的《中美经贸协议》第二章规定，中国承诺结束长期以来的做法，即要求或施压美国公司向中国公司转让技术作为获得市场准入、确保行政批准，或者获得中国政府给予的有利条件的条件。301条款关税似乎促使中国开始颁布或修改某些法律和其他措施，禁止通过行政手段强制技术转让。301条款关税似乎还鼓励了中国取消某些行业的合资要求，这些要求可能被用来促进强制技术转让。

301条款关税通过让中国经济付出代价来创造杠杆，包括降低中国在美国进口中的份额，这种份额从2017年的21.6%持续下降至2023年的13.7%，同时抑制了外国为了向美国出口而对中国的直接投资。一位前中国官员估计，对中国经济的影响可能高达GDP的0.5%，即5年内3080亿美元。

301条款关税还鼓励美国公司将生产多元化，远离中国，从而减少了美国个人和企业受到这些技术转让相关行为、政策和做法影响。2019年，38%的中国美国商会会员调查受访者表示，他们将产能迁出中国，理由是美国的关税。

中国坚持与技术转让相关的行为、政策和做法，日益增加对美国商业的负担或限制

迄今为止，尽管实施了301条款关税，但中国的许多与技术转让相关的行为、政策和做法仍然存在。中国政府没有寻求根本性改革，而是采取了表面的措施，以掩盖与其技术转让相关的行为、政策和做法的负面形象。与此同时，中国坚持，甚至变得更加激进，特别是通过网络入侵和网络盗窃，企图获取和吸收外国技术，这进一步增加对美国商业的负担或者限制。

自2018年1月以来，美国司法部已起诉至少31名在中国政府指导或支持下从数百家美国 and 外国公司获取知识产权的个人和企业实体。2022年，美国联邦调查局局长克里斯托弗·雷(Christopher Wray)解释说，“中国政府将网络（入侵）视为大规模欺骗和盗窃的途径。”网络安全公司CrowdStrike发现，在2020年中期至2021年中期之间，中国占所有国家支持的网络入侵的67%，其中大部分用于知识产权盗窃。这些做法给美国经济带来了高昂的代价，一些人估计每年中国网络盗窃的负担高达数百亿美元。中国还继续通过合资要求、行政审查和许可流程以及对外投资政策促进技术转让。

这些行动对美国经济的影响

以下关于美国2018年和2019年采取的关税行动对美国经济影响的调查结果在整个文献中基本一致，其中301条款行动迄今为止影响最大⁴：

- **总体经济福利：**由于实施301条款关税的经济背景以及关税产生的影响涉及无数相互关联的经济因素，因此对美国经济的影响可能会根据分析对象的不同而有所不同，而且短期与长期影响也可能不同。研究估计301条款关税对美国经济益处产生了一些微小的负面影响。中国对美国出口产品征收报复性关税加剧了这些影响。
- **生产和价格：**美国政府关于301条款关税影响的主要分析，即美国国际贸易委员会发布的《232条款和301条款关税对美国工业的经济影响》（“USITC报告”）估计，由于301条款关税，直接受影响行业（即包括受301条款关税影响的产品）的美国国内生产总值总体增长每年平均0.4%。这种增长的部分原因是受影响的国内生产的产品价格上涨了0.2%。

USITC报告分析了十个最直接受影响的行业（即受301条款关税影响的进口额最高的行业）。这十个行业约占美国从中国进口的所有适用301条款关税的商品的四分之三。USITC报告估计，到2021年，由于301条款关税，美国所有这十个行业的产值都增长了，增幅从1.2%（电脑设备）到7.5%（家具）不等。这些产值增长与所有十个最受直接影响行业的美国国内价格预计上涨有关，其中电脑设备上涨0.6%，家具上涨3.7%。

⁴ 经济学文献经常将301条款行动与美国在2018年和2019年根据经修订的1962年《贸易扩张法》第232条款从不同国家进口某些钢和铝产品和根据经修订的1974年《贸易法》第201条款对进口大型住宅洗衣机和太阳能电池和电池组征收的关税结合起来考虑。一些分析还额外估算了中国和其他某些国家实施报复性关税的影响。

- **就业：**这份经济文献发现，包括301条款关税在内的美国关税行动在短期内并未增加整体制造业的就业或工资。与美国关税相比，整体就业的负面影响往往与中国实施的报复性关税的关系更为密切。

拟议的修改和建议

为了维持当前的压力和影响力，鼓励中国进一步消除其与技术转让相关的行为、政策和做法，贸易代表认为，目前来自中国的需缴纳301条款关税的商品应继续缴纳这些额外关税。此外，鉴于贸易代表发现中国与技术转让相关的行为、政策和做法日益增加对美国商业的负担或限制，为了进一步鼓励中国消除这些行为、政策和做法，并取消对美国商业负担或限制，贸易代表提议修改这些行动，增加或提高对来自中国的战略行业某些商品的301条款关税。其中许多行业是中国争取获得主导地位的目标，或者是美国最近进行重大投资的行业。这些行业包括：

- 电池部件（非锂离子电池）
- 电动汽车
- 口罩
- 锂离子电动汽车电池
- 锂离子非电动汽车电池
- 医用手套
- 天然石墨
- 其他关键矿产
- 永磁体
- 半导体
- 船岸起重机
- 太阳能电池（无论是否组装成块）
- 钢和铝产品
- 注射器和针头

除了这些拟议的修改之外，本报告还提出了以下建议：

- (1) 建立针对国内制造中使用的机械产品的排除流程，建议对某些太阳能制造设备进行19项排除；
- (2) 向美国海关和边境保护局提供额外经费，以加强301条款关税的执行；
- (3) 加强私营公司与政府当局之间的协作与合作，打击国家资助的技术盗窃行为；
- (4) 继续评估增强关税对供应链影响的方法，以进一步减少美国个人、公司和技术受到中国技术转让相关行为、政策和做法的影响，并增强美国供应链的韧性。